中国社会智库的政策影响机制分析

——以中国与全球化智库（CCG）推动国际人才相关政策为例

■ 苗绿
中国与全球化智库 北京 100004

摘要：［目的 / 意义］缺乏政策影响渠道是制约社会智库发挥政策影响力的重要原因。如果社会智库能突破政策影响渠道的限制，塑造特殊且有效的政策影响机制，对我国建立民主科学的公共政策将是巨大的贡献。［方法 / 过程］本文首先从理论层面，对智库政策影响方面的理论进行了系统梳理，在此基础上，对国内外社会智库的政策影响渠道进行了总结，并以中国与全球化智库（CCG）对国际人才政策的影响为案例进行了相关分析。［结果 / 结论］研究发现，社会智库可以通过参与政府课题、举办学术会议等多种方式影响政策。虽然从机制建立上看，社会智库在政策提出、起草、修改等阶段，都有参与机会，但与官方智库相比，社会智库进入政策咨询实质影响阶段的概率还很低，建议政府从资金、信息等方面给予社会智库更多支持。

关键词：中国社会智库 公共政策影响机制 智库案例研究 中国与全球化智库
分类号：G201
DOI: 10.19318/j.cnki.issn.2096-1634.2016.05.10

2015 年，中共中央办公厅、国务院办公厅在联合印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中提出，中国特色新型智库是以战略问题和公共政策为主要研究对象、以服务党和政府科学民主依法决策为宗旨的非营利性研究咨询机构①。意见明确指出，社会智库是中国特色新型智库的组成部分。关于社会智库的内涵，我们认为，社会智库是符合以下 3 个特征的非官方、非营利性的公共政策研究机构：

特征一：资金独立。多元的资金来源，不依附于任何利益集团。

特征二：研究独立。研究选题、研究过程与研究结论不受其他力量干扰。

特征三：思想独立。思想产品超脱，不带有任何利益倾向，站在客观的立场倡导政策。

与体制内智库相比，社会智库在资金来源上更具独立性，政策研究更“接地气”，能够更多反映民众的诉求。然而，社会智库尚缺乏政策影响渠道，这是影响社会智库发挥政策影响力的重要原因。如果社会智库能突破政策影响渠道的限制，塑造特殊且有效的政策影响机制，对我国建立民主科学的公共政策，将是巨

作者简介：苗绿（ORCID: 0000-0001-5846-7445），中国与全球化智库（CCG）秘书长、研究员，博士，E-mail: miaolv@ccg.org.cn。

①《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中提出，中国特色新型智库应当具备：遵守国家法律法规、相对稳定、运作规范的实体性研究机构；特色鲜明、长期关注的决策咨询研究领域及其研究成果；具有一定影响的专业代表性人物和专职研究人员；有保障、可持续的资金来源；多层次的学术交流平台和成果转化渠道；功能完备的信息采集分析系统；健全的治理结构及组织章程；开展国际合作交流的良好条件等基本标准。

大的贡献。

根据 2015 年美国宾夕法尼亚大学 TTCSP 项目发布的《全球智库报告 2015》，在中国顶级智库排行榜中，中国与全球化智库（Center for China & Globalization，以下简称 CCG）排名第 7；在全球智库综合排名中位列第 110 名，是中国国内排名最靠前的两家社会智库之一。近 2 年间，CCG 获得中央领导和北京市领导批示 5 次。自 2008 年成立后，CCG 直接参与或推动了千人计划、人才签证、中国绿卡待遇、外国人出入境管理条例、中国加入国际移民组织等政策文件出台。本文将以 CCG 推动国际人才相关政策为例，分析中国当前社会智库的政策影响机制的建立过程。

1 智库政策影响的理论综述

20 世纪 70 年代以来，围绕智库的研究逐渐发展出一套相对成熟的理论。作为智库研究的一个重要领域，对智库政策影响方面的理论可分为宏观、中观与微观 3 个层面。

1.1 宏观层面

1.1.1 多元理论（pluralist theory） 以杜鲁门[1]、达尔为代表的多元理论学者认为，政策是国家或政府权衡各种利益集团的利益与要求的结果。多元理论将政策过程预设为一种国家内部各种利益集团的协调机制，并认为不同派别的利益和政策主张在政策过程中的竞争导致最终的政策产出。智库凭借独立性与专业性，可以参与到影响政策的竞争中[2]。

1.1.2 精英理论（elite theory） 以米尔斯、戴伊为代表的精英理论学者认为，政策是由少数有权势的社会精英所决定的。根据精英理论，智库中的负责人与研究人员是影响乃至决定智库影响力的最关键的因素。该理论将政策过程设为一种不同精英阶层之间的互动机制，不同阶层能否运用各自的政治资源动员能力是能否成功影响决策的关键[2]。

1.1.3 国家理论（state theory） 以西达 • 斯科波尔为代表的国家理论学者认为，尽管政策受到行政官僚等的影响，但国家本身就是一个重要的政策参与者，智库的努力不一定能成为最终的政策产出。

1.2 中观层面

除了上述从宏观视角研究智库的政策影响外，学者们还从政策过程入手，将对智库政策影响的理论研究引入到中观层面。

瑞普利等[3]将政策过程划分为议程设定，目标和计划的形成与合法化，计划执行，对执行、表现与影响的评估，对政策与计划未来的决定。约翰 • 金顿[2]提出了著名的多源流分析框架（multiple streams framework），将政策议程设置过程归因为政府决策系统中问题流、政治流和政策流 3 股力量的合成，认为只有当 3 股源流汇合之时，在政策企业家的推动下，政策之窗开启，从而使政策备选方案进入决策议程的可能性大大提高。

1.3 微观层面

在宏观与中观层面之外，还有一种微观的研究智库政策影响的理论，即“知识运用”理论。

卫斯和桑德奎斯特是知识运用学派的重要代表人物。该学派最关心的问题是“知识寻找什么样的路径影响政策”或者说“知识如何转化为政策”。为此，学者们开发出许多模型，比如威特罗克[4]认为，知识转化为政策可以分为 4 种模式：启迪模型、经典行政模型、专家政治模型以及工程学模型。卫斯认为，作为数据的研究、作为思想的研究与作为争辩的研究在政策过程的不同背景和不同阶段对政策产生影响力。

2 美国智库政策影响机制

美国智库经过百年的历史沉淀，无论是数量还是影响力都堪称世界之最。在众多美国智库中，最具国际知名度的大多是社会智库，比如兰德公司、布鲁金斯学会、传统基金会等，因此，本文主要选取美国社会智库作为考察对象，希望可以从中得出对中国社会智库的一些启示。

研究[2]显示，美国社会智库在实现政策影响方面侧重点各有不同，比如传统基金会、美国企业研究所等，非常重视借用媒体宣传、支持公共论坛、出版意见杂志等方式。而新美国世纪计划和安全政策中心，则非常重视与政策制定者私下交换意见。我们认为，这些差异的出现与智库所处的政治环境以及自身资源都有重要关系。不过，综合来

苗绿. 中国社会智库的政策影响机制分析：以中国与全球化智库（CCG）推动国际人才相关政策为例 [J]. 智库理论与实践，2016，1(5)：71-77.

看，美国的社会智库主要通过扮演“政府的外脑”“大众的思想者”等角色实现政策影响力。

2.1 政府的外脑

美国决策体系的一大特点就是三权分立，在决策程序中，国会、政府与司法之间形成相互制衡的局面。美国开放的政治体制、独特的政治文化、多元的政府沟通机制、便利的旋转门机制、完善的法律法规使得智库等社会力量具备强大的政策影响力。美国的决策体系决定了美国智库可以通过影响总统、国会及政府部门，左右国家的政策决策。

2.1.1 影响国会 美国智库影响国会的途径主要有3种，第1种是在参众两院设立联络办公室，随时向两院议员和他们的顾问阐述对某项提案的支持或反对意见。第2种是关注各类议会委员会组织的听证会，通过在听证会上作证来向有影响力的议员传播思想。2015年，布鲁金斯学会专家在国会作证32次，为国会立法提供了可靠的依据。第3种是定期邀请重要的国会领袖到智库作报告和参加相关会议。如胡佛研究所从1980年开始在帕洛奥多举办华盛顿研讨会，邀请国会的两党成员、参众两院各委员会成员参加。

2.1.2 影响总统 美国智库对总统及总统班子的作用体现在以下2个方面[3]：第一，总统上台后往往通过向较为固定的顾问班子和智库团队咨询获得各类政策建议；第二，总统候选人通过智库了解华盛顿政治圈的内部规则，同时获得大量的专业知识，加强对政治问题的认识，提升自己的知识深度，强化其政策思想的理论基础。

2.1.3 影响政府部门 美国智库对政府部门的影响[6]主要体现在对政府决策和政府人员的影响上。一方面美国智库通过承接政府课题，通过课题研究成果来影响决策。另一方面，美国智库注重与政府部门开展人员的交流与培训，实现自身与决策层的对接。

值得注意的是，人际传播是美国智库发挥政策影响力的重要形式。智库“旋转门”构建人际关系网络，研究人员直接在政府中任职，通过电话、邮件、社交媒体与政府官员取得联系、与国会议员保持密切关系，直接参与政府决策听证、高层次决策者的咨询等。笔者在华盛顿做研究时发现，布鲁金斯学会现有的200多名研究者中，有大约一半的人曾在政府工作过，其中还有6人直接出任过驻外大使。通过人际关系网宣传成果和施加政策影响十分常见。

2.2 影响精英阶层

精英虽然并不处在决策的核心，对决策没有直接的影响力，但精英的社会地位和影响力决定了他们对于决策的间接影响力是巨大的。美国智库通过在学术刊物发表学术论文、出版著作、召开研讨会等形式来实现对精英阶层的影响。比如布鲁金斯学会就有着浓厚的出书文化，而且还拥有自己的出版社，2015年布鲁金斯学会出版社出版著作达到38本。

美国智库还经常通过各种学术研讨会、新闻发布会的方式，在公开场合阐述新思想与新观点，通过媒体的力量进行广泛的社会传播，为智库思想寻求舆论落点。仍以布鲁金斯学会为例，根据学会近几年年报显示，学会每年的公共活动都达到了200场左右。

2.3 影响社会大众

社会大众作为政策决策最终的受众群体，直接影响着政策的实施效果。基于此，社会大众也是政府决策过程中不容小觑的一股力量。美国智库往往通过大众媒体的宣传平台（比如电视、报纸或网络媒体）公开发表智库的观点，为社会大众提供思想和观点，引导大众对于某项政策的认识，影响公众舆论。

尤其值得一提的是，在互联网时代，Facebook、YouTube、Twitter等成为美国智库宣传自己思想的“新阵地”。比如战略与国际研究中心利用苹果手机（APP软件）发布研究成果，方便用户了解智库的新观点。

3 中国社会智库政策影响渠道

从渠道上讲，政策影响渠道多元化是中国社会智库政策影响机制最大的特点。

3.1 参与党和政府重要纲领文件的讨论和起草

政府将特定的政策问题形成课题项目，以定向委托或竞标的方式要求智库提供政策建议或备选方

案，这些课题与当前的重大决策密切相关，社会智库可以通过参与公开竞标课题，介入政策过程。

3.2 通过各种内参向决策者输送研究观点

中国智库尤其是官方智库经常以内参的形式向决策者输送研究观点，比如：中央党校的《思想理论内参》、国家行政学院的《咨询与研究》等。CCG 针对国内外社会、政治、经济、教育等领域重要议题，定期向中央有关部委提交具有时效性和针对性的《建言献策参考》，并多次得到国家领导人批示，比如全国政协主席俞正声就对 CCG 关于解决海归社保问题的建言给予批示。

3.3 通过举办各种学术会议和论坛影响决策

举办学术会议与论坛是智库为国内外政界、学界、企业界等之间搭建的一个平台，在这个平台上，智库可以主动设立议题与议程，并可以通过邀请决策层与会，实现与政策制定者之间面对面的交流。经过专业研究人员精心编辑的会议记录，可以转换成建言献策、图书、公众舆论观点等。CCG 每年举办 60 多场国际化的活动，创办了多个智库活动品牌，比如“中国与全球化圆桌论坛”“中国人才 50 人论坛” “中国企业全球化论坛”，连续10年组织的“中国留学人员创新创业论坛”等，国内外嘉宾数万人次参加过 CCG 举办的活动，不少政策建议在其中产生，不少共识也在公共活动中得以凝聚，CCG 通过各种形式的活动直接或间接影响了政策。

3.4 通过讲课、培训方式来影响决策

在中国，部分重要的专家学者有机会给决策者讲课，对一些重要现实问题进行讲解，阐述自己的观点，通过这种途径也能对决策产生重要影响。比如 CCG 主任王辉耀博士就曾应中组部的邀请，为中组部机关近 300 位干部做国际人才竞争战略的讲座。CCG 专家还多次应邀到中国浦东干部学院、中央党校等地授课。

3.5 通过发行出版物，影响精英群体，进而影响政策

出版物的影响力可以跨越时空，通过发行出版物，影响精英读者，凝聚共识，智库也可以此间接实现对政策的影响力。CCG 每年在社科文献出版社出 5 本左右蓝皮书，其中《中国海归发展报告》《中国留学发展报告》《中国国际移民报告》《中国企业全球化报告》等已成为品牌蓝皮书。CCG 出版的中英文图书已有几十种，其中，《国家战略——人才改变世界》一书曾得到国务院副总理汪洋推荐。

3.6 通过与媒体建立联系、搭建自媒体平台，影响舆论

社会智库还可以积极利用新闻传媒的力量进行议题设置，从而实现对国内外社会舆论的影响。CCG 与《人民日报》《环球时报》《时代周刊》《金融时报》《经济学人》《纽约时报》《联合早报》等国内外近百家媒体建立联系。CCG 还搭建了包括中英文网站、博客、微博、微信、Twitter、Facebook 等在内的自媒体平台。其中，新浪博客访问量超过 450 万次。CCG 作为国际化的社会智库，重视影响国际舆论，在国际舆论领域发出中国智库的声音。

3.7 通过影响国际社会、国际组织、国际学术界，从而影响相关政策

国际组织、国际性研究机构对国际社会舆论和公众民意具有巨大的影响力，中国智库通过积极参与国际组织的活动、与国际性研究机构建立合作关系、联合发布报告等形式，主动设定议题议程，影响国际社会，并进而影响政策。CCG 合作的国际组织及研究机构共有 20 余家。CCG 政策影响形式主要包括：直接参与政府课题研究、直接向决策者递交建言献策报告、作为专家顾问参与政府工作座谈会、通过媒体传播政策理念、通过影响国际组织影响相关政策等。其政策影响机制简单总结如图 1 所示。

综合 CCG 的政策影响形式，以下几条经验可为其他社会智库提供参考：

（1）建立常态化渠道。政府机关、人大政协和民主党派是 CCG 建立的常态化渠道。形式上看，CCG 定期撰写建言献策内参，上报相关部委领导。截止到 2016 年 3 月，CCG 已经累计撰写 130 多篇建言献策内参，让更多部委了解到 CCG，起到了比较好的品牌宣传作用。此外，CCG

苗绿．中国社会智库的政策影响机制分析：以中国与全球化智库（CCG）推动国际人才相关政策为例 [J]. 智库理论与实践，2016，1(5)：71-77.

通过建立稳定的政府机构上报渠道，通过机关内参上报政策建议，这种形式的政策影响效果更加显著。2014—2016 年，CCG 共取得 4 篇国家级、部级领导人的批示。

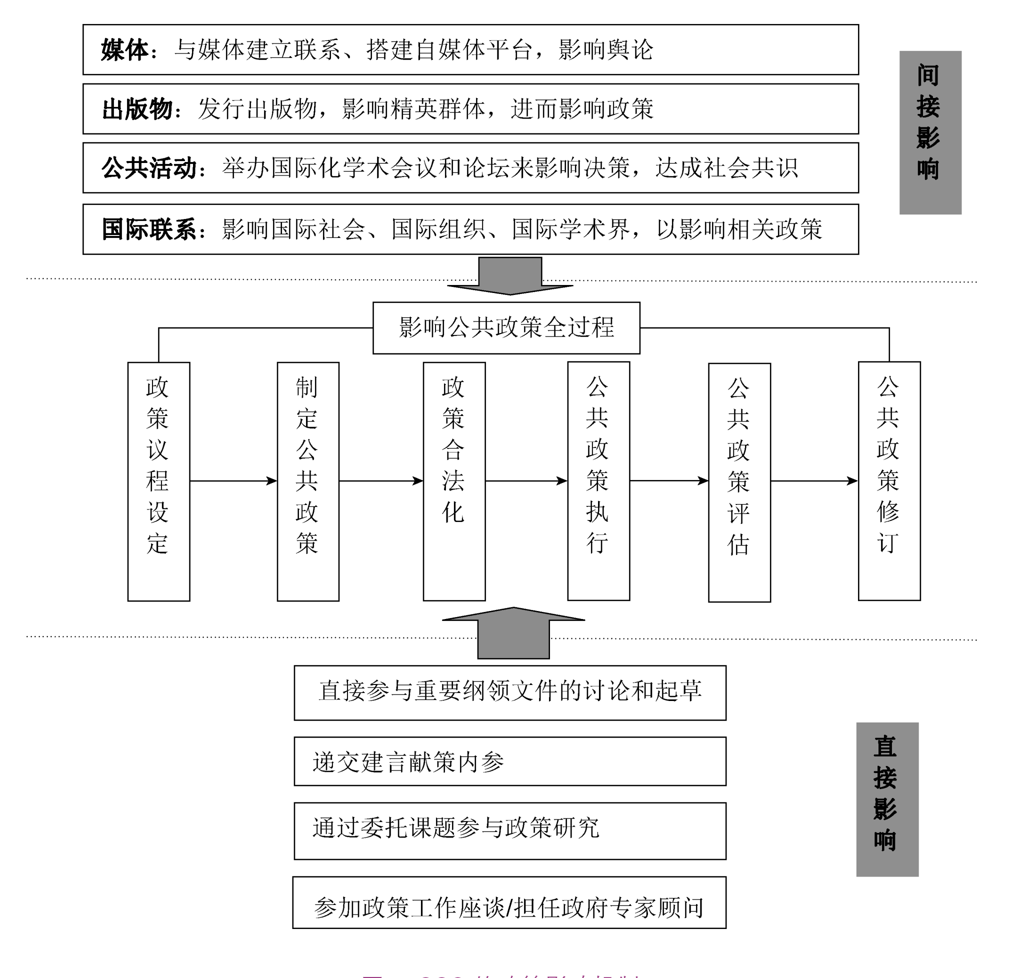


图 1 CCG 的政策影响机制

Figure 1 The policy influence mechanism of CCG

（2）建立“旋转门”机制。率先建立起“旋转门”机制是 CCG 区别于其他社会智库的影响政策的优势。CCG 成立了由政府高级官员组成的咨询专家委员会，目前已经有 20 多位前任官员加入。他们为 CCG 政策研究进行指导，也可以通过自身社会影响力协助 CCG 宣传新的政策观点。由于在智库建言方面取得了成就，CCG 主任王辉耀博士在 2015 年初被评为国务院参事。这是国内首个来自社会智库的人选担任这一职务。CCG 可以参与到国务院参事室的建议渠道中去。

（3）注重通过影响公共舆论推动政策改革．公开活动和媒体发声，一方面影响公众舆论，倒推政策改良，另一方面也可以引起政策决策者的关注，开发更多建言渠道。CCG 在正式参与公安部“支持北京创新发展 20 项出入境政策措施”项目之前，一直通过媒体、公开活动呼吁过降低绿卡门槛、允许外国留学生就业创业等先进政策理念，为此次政策顺利推进做了不少舆论铺垫。政策制定者通过公众舆情监测，可以了解到公众对这一政策的正面需求。

（4）注重政府关系维护，打造官产学建言献策平台。通过参与大量政府研究课题，直接了解政府需求。与很多早期出现的民间智库不同，CCG 认为要构建良好的政府智库关系，需要学会和谐、顺畅地用政府语言与官员沟通，是智库发挥政策影响力的前提。CCG 的政府课题事业部负责人，都是具有多年的政策咨询经验的资深人士，非常熟悉与政府机构打交道的方式方法。CCG 是国内为数不多的在官、产、学 3 个领域都比较活跃的研究机构。通过组织高端交流活动，为政府官员、学者和产业界精英搭建面对面的建言献策平台。CCG 还频繁通过自身结识的社会精英人力资

源，向政府推荐建言献策的专家，成为政府的“后备智囊人才库”。

4 推动社会智库发挥政策影响作用的政策建议

同体制内智库相比，社会智库要取得政府决策者的认知和认可，往往需要常年的声誉累积，以及政府关系的长期维系。从机制建立上看，虽然政策提出、起草、修改阶段都有社会智库参与的机会，但社会智库往往需要被“选拔”，且常常被作为官方智库之外的第二选择。社会智库进入政策咨询实质影响阶段的数量还是很少，概率与官方智库相比还是很低。建议：

第一，给予社会智库更多的资金扶持和政策优待。建立智库经费支持的渠道，鼓励企业捐赠智库事业，明确民办非企政策研究机构的法人地位。

第二，建议建立专门的政府采购社会智库制度，政府研究外包服务招标向社会智库开放，公开透明。扶持民间智库，探索稳定的支持机制，促进智库可持续发展。

第三，打破体制内外信息流动的壁垒，消除信息孤岛现象。官方智库可以拿到政府机构的关键数据，为智库政策咨询起到关键作用。政府应加强对社会智库的信任，打破信息孤岛，向社会智库咨询过程中公开信息。政府信息保密规定同样可适用于社会智库，起到规范监督作用。

第四，尽快建立社会智库与政府的常态化的旋转门机制。定期留出政府职位，让社会智库专业人士挂职锻炼。定期派出政府官员去社会智库任职、指导工作。

就像改革开放初期，发展民营经济搞活了中国的市场经济，现在如果更多地鼓励社会智库的发展，同样可以搞活中国的政策市场。同西方相比，我国公共政策制定具有效率高、执行快的特点。这使我国拥有西方国家无法比拟的“集中力量办大事”的优势。然而，这种优势是一把双刃剑，如果不能提高决策的科学性，带来的后果有时也十分严重。从社会经济发展来看，中国已经进入一个公共政策问题“高发期”——不论是在国内领域，还是在国际领域，中国都需要对大量的公共政策问题进行创新性的、有建设性的研究。社会智库可以利用自身灵活、接地气的优势，成为官方智库有益的补充 [6]。

参考文献：

[1] DB Truman. The governmental process: Political interests and public opinion[M]. Greenwood Publishing Group, 1981.
[2] 金芳等著 . 西方学者论智库 [M]. 上海 : 上海社会科学院出版社 , 2010.
[3] Randall B. Ripley, Grace A. Franklin. Bureaucracy and Policy Implementation[M]. Homewood: Dorsey Press, 1982.
[4] Carol H. Weiss. Policy Research as Advocacy: Pro and Con[J]. Knowledge & Policy, 1991, 4(1): 37-55.
[5] JW Kingdon. Agendas, alternatives and public policies [M]. New York: Harper Collins, 1995.
[6] 王辉耀 , 苗绿 . 大国智库 [M]. 北京 : 人民出版社 , 2014: 26-48,147.

苗绿．中国社会智库的政策影响机制分析：以中国与全球化智库（CCG）推动国际人才相关政策为例 [J]. 智库理论与实践，2016，1(5)：71-77.

Research on the Policy Influence Mechanism of China's Social Think Tanks: A Case Study of Center for China & Globalization

Miao Lu

Center for China & Globalization, Beijing 100004

Abstract: **[Purpose/significance]** The main reason that limits the policy influences of social think tanks is short of access to policies. Breaking the limitation of channels and creating the unique and effective policy influence mechanism will be a huge contribution to the democratic and scientific public policy. **[Method/process]** First, this paper theoretically analyzed the policy influences of think tanks. Then, taking the influence on international talents of Center for China & Globalization (CCG) as an example, this paper made a conclusion on the policy influence mechanism both in China and abroad. **[Result/conclusion]** It is found that social think tanks can influence policies by participating in governmental issues, holding academic conferences and other channels. Compared with official think tanks, in terms of their participation in policy raising, drafting and changing, the practical policy influence of social think tanks is relatively lower. Governments at all levels are supposed to give financial and information support to social think tanks.

Keywords: China social think tank　influence mechanism of public policy　think tank case study　Center for China & Globalization (CCG)

收稿日期：2016-08-15　修回日期：2016-09-26　本文责任编辑：吕青

（上接第 70 页）

A Study on the American Think Tank Market under the Policy Decision System from the Market Perspective

Shen Jinjian

Chinese Evaluation Center for Humanities and Social Sciences, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732

Abstract: **[Purpose/significance]** This paper studies the American think tank market system under the policy decision system so as to comprehensively and systematically understand the performance of the American think tank market and provide practical experience. **[Method/process]** From the market perspective, this paper analyzed the developing process of the think tank market through the field investigation on the basis of the reference information. **[Result/conclusion]** This paper finds out that the market system speeds up the development of the American think tank market which has already become the important component of the governmental policy decision system. This may give enlightenment to the construction of Chinese new types of think tanks.

Keywords: think tank market　thought market　supply side　demand side

收稿日期：2016-08-15　修回日期：2016-09-30　本文责任编辑：吕青